

Vec C-629/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

16. október 2023

Vnútroštátny súd:

Riigikohus

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. október 2023

Žalobca:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Žalovaný:

Keskkonnaamet

Vedľajší účastník konania:

Keskkonnaagentuur

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Žaloba o určenie protiprávnosti rozhodnutia Keskkonnaamet (Úrad pre životné prostredie, Estónsko), ktorú podalo Mittetulundusühing (neziskové združenie, ďalej len „MTÜ“) Eesti Suurkiskjad

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 tretieho odseku ZFEÚ týkajúci sa výkladu článku 1 písm. i), článku 2 ods. 3 a článku 14 ods. 1 smernice o biotopoch

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 14 ods. 1 smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že z neho vyplýva povinnosť zabezpečiť pri prijímaní opatrení uvedených v tomto ustanovení priaznivý stav ochrany v zmysle článku 1 písm. i) pre regionálnu populáciu určitého druhu v určitom členskom štáte, alebo možno zohľadniť stav ochrany celej populácie na území členských štátov Európskej únie?
2. Ak je prípustné zohľadniť stav ochrany celej populácie na území členských štátov Európskej únie, má sa smernica o biotopoch v takom prípade vykladať v tom zmysle, že vyžaduje formálnu spoluprácu medzi členskými štátmi, ktorých súčasťou je územie výskytu populácie, na účely ochrany tejto populácie, alebo stačí, aby členský štát, ktorý prijme opatrenia uvedené v článku 14 smernice o biotopoch, zistil stav populácie tohto druhu v iných dotknutých členských štátoch alebo stanovil na tento účel podmienky vo vnútroštátnom pláne riadenia?
3. Možno článok 1 písm. i) smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že regionálna populácia druhu, ktorý je podľa kritérií červeného zoznamu IUCN zaradený do stupňa ohrozenia „zraniteľný“ (VU), sa môže nachádzať v priaznivom stave ochrany v zmysle smernice o biotopoch?
4. Možno článok 1 písm. i) smernice o biotopoch v spojení s článkom 2 ods. 3 vykladať v tom zmysle, že pri určovaní priaznivého stavu ochrany určitého druhu možno vziať do úvahy aj hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky, ako aj regionálne a miestne charakteristiky?

Uvádzané právne predpisy Únie

Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102; ďalej len „smernica o biotopoch“)

Uvádzaná judikatúra Únie

Rozsudky Súdneho dvora z 23. apríla 2020, Komisia/Fínsko (Jarný lov samca kajky morskej) C-217/19, EU:C:2020:291; z 10. októbra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851; zo 14. júna 2007, Komisia/Fínsko, C-342/05, EU:C:2007:341; zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, a zo 7. novembra 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, bod 25

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Looduskaitseadus (zákon o ochrane prírody, ďalej len „LKS“), § 1, 3, 46 a 49

Jahiseadus (zákon o poľovníctve, ďalej len „JahiS“), § 22

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 4. októbra 2012 schválil Keskkonnaminister (minister životného prostredia, Estónsko) „Akčný plán na ochranu a manažment populácie veľkých šeliem (vlk *canis lupus*, rys *lynx*, medveď hnedý *ursus arctos*) na obdobie rokov 2012 – 2021“. Podľa tohto plánu možno stav všetkých populácií veľkých šeliem klasifikovať ako dobrý. V pláne bol stanovený dlhodobý (30-ročný) cieľ zachovávať populáciu vlka s prihliadnutím na ekologické, hospodárske a sociálne aspekty v priaznivom stave. Konkrétnym cieľom na obdobie rokov 2012 – 2021 bolo zachovanie 15 až 25 vlčích svoriek s mláďatami ročne (celková veľkosť populácie približne 150 – 250 jedincov) pred začiatkom lovej sezóny (na jeseň). V tomto rozmedzí sa mali stanoviť ročné cieľové údaje podľa výsledkov monitoringu a veľkosť populácie sa mala prostredníctvom lovu udržať v tomto rozmedzí.
- 2 Keskkonnaamet (Úrad pre životné prostredie, Estónsko; ďalej len „KeA“) stanovil kvótu na lov vlka na poľovný rok 2020/2021 na území Estónskej republiky na základe § 22 ods. 2 JahiS výnosom z 29. októbra 2020 (ďalej len „výnos KeA“) ako prvú časť na 140 jedincov. Podľa výnosu je KeA oprávnený zmeniť kvótu na lov vlka stanovenú výnosom po tom, ako to navrhne Keskkonnaagentuur (Agentúra pre životné prostredie, Estónsko; ďalej len „KAUR“). KAUR odhaduje, že rušivé vplyvy lovu na vlky sa v dôsledku zlých snehových pomerov v roku 2019 nachádzali pod mierou rastu populácie, a odhaduje počet vlčích vrhov na jeseň roka 2020 na 32 až 34. Hlavným cieľom manažmentu bolo dosiahnuť do

roku 2021 priemerne 20 vlčích vrhov na pevninskom území Estónska, pričom populácia mala byť čo najrovnomernejšie rozdelená medzi vhodné biotopy.

- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (ďalej len „žalobca“) podalo žalobu o určenie neplatnosti výnosu KeA na Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn, Estónsko), ktorý žalobu rozsudkom z 1. októbra 2021 zamietol. Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) konštatoval, že stanovenie lovej kvóty na základe § 22 ods. 2 JahiS je diskrečným rozhodnutím, ktoré súd nemôže prijať namiesto správneho orgánu. Súd môže posúdiť, či pri stanovení lovej kvóty boli zohľadnené všetky relevantné údaje a či nebola stanovená arbitrárne. Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallinn) konštatoval, že vlk je podľa smernice o biotopoch druhom európskeho významu, ktorý vyžaduje prísnu ochranu, ale príloha IV smernice stanovuje výnimku zo zákazu lovu vlka okrem iného pre estónsku populáciu vlka, ktorá je uvedená v prílohe V smernice. Podľa názoru tohto súdu bola pri prijímaní správneho aktu zohľadnená správa o monitoringu, ktorú vypracovala KAUR, ako aj návrh na organizáciu lovu vlka, ktorý bol pripojený k tejto správe.
- 4 Žalobca podal odvolanie na Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallinn, Estónsko), pričom navrhol zrušiť rozsudok správneho súdu a novým rozsudkom vyhovieť žalobe. Tallinna Ringkonnakohus (Krajský súd Tallinn) odvolanie rozsudkom z 30. júna 2022 zamietol a potvrdil výrok rozsudku správneho súdu, avšak čiastočne nahradil odôvodnenie rozsudku. Odvolací súd vo svojich úvahách zohľadnil aj akčný plán na ochranu a manažment populácie veľkých šeliem na obdobie rokov 2022 – 2031.
- 5 Krajský súd okrem iného konštatoval, že obmedzenia stanovené smernicou o biotopoch vo vzťahu k prílohám IV a V smernice sa navzájom značne odlišujú. Na rozdiel od toho, ako je to v prípade fínskej populácie, sú ochranné opatrenia na ochranu estónskej populácie vlka prípustné, ale nie predpísané. Preto konštatovania, ktoré Súdny dvor uviedol vo svojom rozhodnutí vo veci Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, v prejednáwanej veci nie sú v plnom rozsahu relevantné. Stanovisko, ktoré Súdny dvor zaujal v uvedenej veci a podľa ktorého nemožno posudzovať časť územia prirodzeného výskytu populácie, ktoré pokrýva časť územia tretieho štátu, v ktorom neplatí povinnosť prísne chrániť druhy významné pre celú Úniu, je relevantný aj mimo kontextu článku 16 ods. 1 smernice o biotopoch na účely posudzovania prípustnosti činností, ktoré by mohli narušiť stav ochrany určitého druhu. Estónsko môže pri stanovení lovných kvót zohľadniť len tú časť územia prirodzeného výskytu vlkov, v ktorej je populácia chránená právom Únie. Judikatúra Súdneho dvora nezakazuje zohľadniť migračné pohyby a vplyvy medzi členskými štátmi na stav ochrany populácie určitého druhu. Nič nepreukazuje, že podmienky na dlhodobé zachovanie stavu ochrany, ktoré sú stanovené v článku 1 písm. i) smernice o biotopoch, by bez zohľadnenia ruskej populácie neboli splnené. Preto nie je neprípustné zohľadniť ochranné opatrenia prijaté Poľskom, Litvou a Lotyšskom, aj keď sa neprijímajú v rámci spolupráce medzi príslušnými orgánmi.

- 6 Podľa správy „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015) vypracovanej na objednávku Komisie zahŕňa baltská populácia vlka v členských štátoch Únie (okrem častí mimo EÚ) približne 900 až 1 400 jedincov (z toho 20 % sa nachádza v Estónsku), pričom stav populácie je stabilný a zodpovedá kategórii LC (*least concern*) červeného zoznamu IUCN, t. j. je klasifikovaný ako najmenej ohrozený (s. 47). Preto nie je namieste uplatniť analógiu s populáciami vlka v Karélii (približne 150 jedincov vo Fínsku) a Škandinávii (vo Švédsku a v Nórsku spolu 250 až 300 jedincov), ktoré patria podľa uvedenej správy do kategórie EN (*endangered*), t. j. sú ohrozené.
- 7 Žalobca podal kasačnú sťažnosť, pričom navrhol čiastočne zrušiť rozsudok krajského súdu a vydať nový rozsudok, ktorým sa vyhovie žalobe. Žalovaný navrhuje zamietnuť kasačnú sťažnosť.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** v prvostupňovom a druhostupňovom konaní v podstate tvrdilo, že stav ochrany vlka v Estónsku nie je priaznivý a odlov 140 vlkov sťažuje dosiahnutie priaznivého stavu, že akčným plánom sa neimplementujú usmernenia schválené Európskou komisiou (*Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, 2008) (Usmernenia Európskej komisie pre plány riadenia úrovne populácie veľkých šeliem z roku 2008; ďalej len „usmernenia Európskej komisie z roku 2008“), že výnos KeA povoľuje usmrtenie takmer všetkých jedincov schopných reprodukcie za jedinú lovnú sezónu, že odlov vlkov nie je zameraný na územia, v ktorých vznikajú škody a že lovné kvóty neboli stanovené s prihliadnutím na stratu biotopu (intenzívne odlesňovanie) a choroby, ktoré sa vyskytujú u vlkov. MTÜ Eesti Suurkiskjad tiež spochybnilo správnosť, dostatočnosť a presnosť vedeckých dát, analýz a metód, na ktorých bol založený výnos KeA.
- 9 V kasačnom konaní žalobca poukázal na to, že Súdny dvor rozhodol, že druhy, ktoré sú uvedené na vnútroštátnom červenom zozname, sa považujú za druhy, ktoré sa v zmysle článku 2 ods. 2 smernice o biotopoch nachádzajú v nepriaznivom stave [rozsudky Komisia/Fínsko, C-342/05, bod 26, a Komisia/Fínsko (Jarný lov samca kajky morskej), C-217/19, body 79 a 80]. Estónsko nemôže vykladať kritériá na posudzovanie priaznivého stavu inak. Nepriaznivý stav vlka bol známy už v roku 2008 (kategória červeného zoznamu „takmer ohrozený“) a s istotou najneskôr v roku 2019, teda pred prijatím výnosu KeA. V prípade rozhodnutí týkajúcich sa životného prostredia, vrátane rozhodnutí o stave populácie alebo biotopu určitého druhu, musia byť vylúčené vedecké pochybnosti (rozsudok *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, body 66 a 69).
- 10 Žalobca poukázal na to, že vlk sa podľa kritérií IUCN nachádza na červenom zozname v kategórii „zraniteľný“. Druhou, komplexnejšou metódou na určenie stavu druhu je modelovanie životaschopnosti druhu (*population viability analysis*), ktoré je pre estónskeho vlka naplánované až do budúcnosti. Obe metódy

hodnotenia sú upravené aj v usmerneniach vypracovaných na objednávku Komisie. Podľa usmernení nemožno stav veľkej šelmy považovať za priaznivý, ak čo i len jeden ukazovateľ nasvedčuje nepriaznivému stavu (s. 22). Zatiaľ čo žalovaný argumentoval, že usmernenia nie sú záväzné, žalobca tvrdí, že nie je opodstatnené neriadiť sa nimi, a že nebola predložená žiadna alternatívna metóda, ktorá by mala podobnú váhu. Usmernenia zohľadnila aj generálna advokátka Kokott (návrhy vo veciach Komisia/Fínsko, C-342/05, EU:C:2006:752, bod 52, a Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, bod 39).

- 11 Žalobca uvádza, že odvolací súd sa vo svojom rozsudku nezaoberal zásadou predbežnej opatrnosti. V rámci ochrany prírody sa musia prijať dostatočne účinné ochranné opatrenia, skôr než sa stav druhu alebo biotopu zhorší (návrhy generálnej advokátky vo veci Komisia/Írsko, C-418/04, EU:C:2006:569, body 58 až 60). V rozsudku *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* Súdny dvor rozhodol, že plán starostlivosti pre veľké šelmy nemôže byť automaticky základom na uplatnenie výnimiek podľa článku 16, ale že podmienky na uplatnenie výnimky treba vždy preskúmať individuálne (body 49 až 53). Pri určovaní hornej hranice na lov určitého druhu teda treba postupovať podľa prílohy V. Ciele článku 2 ods. 1 a 2 smernice o biotopoch sú dôležitejšie ako možnosť vziať do úvahy aj sociálne a kultúrne účinky, ktorá je uvedená v článku 2 ods. 3 (rozsudok *First Corporate Shipping*, C-371/98, bod 25).
- 12 **KeA** v podstate uviedol, že vlk v Estónsku nepatrí do žiadnej z kategórií ochrany v zmysle § 46 LKS. Smernica o biotopoch stanovuje pre Estónsko výnimku, podľa ktorej možno na základe akčného plánu podľa § 49 ods. 1 bodov 2 a 3 LKS loviť vlky. Akčný plán, ktorý nie je záväzný a ktorý nemožno preskúmať v súdnom konaní, sa vypracúva v spolupráci s najlepšimi vedcami, expertmi, zodpovednými zástupcami orgánov a záujmovými skupinami v tejto oblasti. Podľa názoru KeA majú spomenuté usmernenia Európskej komisie orientačný charakter. Žalovaný poukázal na to, že populácia vlka v Estónsku sa nachádza v priaznivom stave. V dôsledku malej veľkosti územia nemožno hodnotiť populáciu len v rámci Estónska. Veľkosť baltskej časti populácie vlka v rámci Európskej únie sa odhaduje na 870 až 1400 jedincov. Vývoj veľkosti populácie vlka možno považovať za stabilný a výkyvy jej veľkosti možno považovať za normálne. Od roku 2002 sa populácia vlka takmer strojnásobila. Podľa prognóz v správe o monitoringu voľne žijúcich živočíchov dosahuje predbežne predpovedaný počet vrhov 32 až 34, čo zodpovedá 320 až 340 jedincom. Pri odlove 140 jedincov si Estónsko môže splniť záväzky voči Únii.
- 13 V kasačnom konaní KeA poukázal na to, že manažment populácie vlka je založený na výsledkoch monitoringu a vedeckej analýze a že cieľ akčného plánu nespočíva len v zachovaní priaznivého stavu vlka, ale aj v manažmente populácie vlka, keďže útoky na úžitkové a domáce zvieratá sú v Estónsku dosť časté. Estónsko požiadalo o výnimku z prílohy IV smernice o biotopoch z dôvodu dobrého stavu vlkov v Estónsku a možných nepriaznivých účinkov na iné druhy voľne žijúcich živočíchov, majetok a ľudské zdravie v prípade veľkej hustoty osídlenia. O zaradení do kategórie IUCN „zraniteľný“ sa nerozhoduje na základe

kritérií smernice o biotopoch. Podľa metódy hodnotenia sústavy Natura sa vlk v Estónsku naďalej nachádza v priaznivom stave. Okrem toho sa stav vlka podľa kritérií červeného zoznamu v skutočnosti nezhoršil, ale sa naopak zmenila metodika hodnotenia.

- 14 KeA uviedol, že povinnosť zohľadniť hospodárske a sociálne aspekty pri vypracúvaní akčného plánu vyplýva z § 49 ods. 3 LKS. Cieľom ochrany druhov je zabezpečiť rovnováhu medzi priaznivým stavom druhu na jednej strane a hospodárskymi a sociálnymi aspektmi na druhej strane. Ak KeA na základe komplexného posúdenia, ktoré sa opiera o závery vyvedené z vedecky získaných dát a najlepšie poznatky zhrnuté v akčnom pláne, dospel k záveru, že stav druhu je priaznivý a aj po naplnení lovnej kvóty zostane priaznivý, žalobcovi prináleží, aby preukázal opak.
- 15 **KAUR** uviedla, že na odporúčenie lovnej kvóty a štruktúry lovu pre prebiehajúci rok sa používajú prognózy týkajúce sa rastu populácie, ktoré sú založené na veľkosti populácie v predchádzajúcom roku, počte ulovených jedincov a rôznych biologických ukazovateľoch. V tejto súvislosti sa pri výpočtoch zohľadnil prípadný omyl a bola dodržaná zásada predbežnej opatrnosti. Súčasný priaznivý stav vlka (minimálne 15 vrhov) bol dosiahnutý v roku 2007 a odvtedy už nebol dosiahnutý nižší číselný údaj (17 až 32 vrhov, v priemere 24). Pred lovnou sezónou 2020 existovali spoľahlivé dôkazy o 22 vrhoch a 28. decembra 2020 to bolo už 26 vrhov. V posledných 15 rokoch sa pri regionálnom rozdelení návrhov na odlov vlka nezohľadňovala len hustota populácie vlkov, ale aj rozsah a priestorové rozdelenie škôd na úžitkových a domácich zvieratách, ktoré spôsobili vlky. Škody na úžitkových zvieratách spôsobené vlkami boli v roku 2020 najvyššie od roku 2007 (bolo zabitých 1 326 oviec, 44 kusov hovädzieho dobytku a 44 psov). Odlov vlkov v chránených prírodných oblastiach a na susediacich územiach bol vo väčšej miere obmedzený.
- 16 V kasačnom konaní KAUR poukázala na to, že kritériá IUCN boli vytvorené na účely hodnotenia stavu ochrany druhov na globálnej úrovni. Pri hodnotení podľa červeného zoznamu sa skúma stav druhov na vnútroštátnej úrovni, ale v prípade druhov s veľkými územnými nárokmi, pomerne malou populáciou a veľkou migračnou schopnosťou, ako je napríklad vlk, sa populácie posudzujú na nadnárodnej úrovni. Riadiaca skupina pre hodnotenie červeného zoznamu Estónska najmä so zreteľom na možné nepriaznivé budúce scenáre rozhodla, že zníži kategóriu ochrany len o jeden stupeň na „zraniteľný“. Dôvodom tohto rozhodnutia je okrem iného zhoršenie verejnej mienky založené na náraste populácie vlka a zväčšení spôsobených škôd, ktoré by mohlo viesť k politickému rozhodnutiu značne redukovať populáciu vlka (k čomu došlo vo Švédsku), ako aj k vybudovaniu hraničných plotov na východnej hranici, ktoré by obmedzili pohyb zvierat. Akčný plán zohľadňuje nielen ekologické, ale aj hospodárske a sociálne aspekty na účely určenia priaznivého stavu populácie vlka. Želaná minimálna veľkosť populácie sa určuje v prvom rade z ekologického hľadiska, zatiaľ čo maximálna veľkosť populácie sa stanovuje zo sociálneho a hospodárskeho hľadiska (hranica tolerancie).

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 17 Podľa § 1 ods. 1 LKS je jedným z cieľov LKS ochrana prírody prostredníctvom zabezpečenia priaznivého stavu voľne žijúcich živočíchov. Podľa § 3 ods. 2 LKS sa stav druhu považuje za priaznivý, ak veľkosť jeho populácie nasvedčuje tomu, že tento druh bude dlhodobou životaschopným komponentom svojho prirodzeného biotopu alebo svojho reprodukčného biotopu, ak sa územie jeho prirodzeného pohybu nezmenšuje a ak existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie populácie druhu.
- 18 Povinnosť zachovať priaznivý stav druhov vyplýva zo smernice o biotopoch. V článku 1 písm. i) smernice je stav ochrany druhov vymedzený ako súhrn vplyvov pôsobiacich na príslušné druhy, ktoré môžu ovplyvniť ich dlhodobé rozdelenie a prebytok ich populácií v rámci územia uvedeného v článku 2 (t. j. na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy). Podľa tohto ustanovenia sa stav ochrany bude považovať za „priaznivý“, keď údaje o dynamike populácie príslušného druhu indikujú, že sa tento druh sám dlhodobo udržuje vo svojom prirodzenom biotope ako životaschopný komponent, a územie prirodzeného pohybu tohto druhu sa ani nezmenšuje, ani sa pravdepodobne v dohľadnej budúcnosti nezmenší a existuje a pravdepodobne bude ďalej existovať dostatočne veľký prirodzený biotop na dlhodobé udržanie jeho populácií.
- 19 Vzhľadom na to, že relevantnými ustanoveniami LKS sa preberá smernica o biotopoch, pojmy „stav“ a „stav ochrany“ treba v tejto súvislosti považovať za synonymá. V záujme jednoznačnosti sa v nasledujúcom texte všade používa označenie „stav ochrany“.
- 20 Druhy európskeho významu sú podľa článku 1 písm. g) smernice o biotopoch uvedené v jej prílohách II, IV a/alebo V. Vlk je uvedený vo všetkých týchto prílohách: v prílohe II, keďže ochrana tohto druhu vyžaduje označenie osobitne chránených oblastí, a v prílohe IV ako živočíšny druh, o ktorý má Spoločenstvo záujem a ktorý vyžaduje prísnu ochranu, pričom však z prílohy IV sú vyňaté okrem iného estónske populácie, ktoré sú uvedené v prílohe V ako živočíšny druh, o ktorý má Spoločenstvo záujem a ktorého chytanie vo voľnej prírode a využívanie môže podliehať správnym opatreniam.
- 21 V Estónsku je vypracovanie akčného plánu na ochranu a manažment populácie druhu upravené v § 49 LKS, ktorý v odseku 1 stanovuje, že sa vypracuje akčný plán na zabezpečenie okrem iného priaznivého stavu (t. j. stavu ochrany) druhu, ak výsledky vedeckého zisťovania veľkosti populácie druhu ukážu, že doteraz prijaté opatrenia to nezabezpečujú, alebo ak to vyžaduje medzinárodný záväzok (bod 2), ako aj manažment populácie druhu, ak výsledky vedeckého zisťovania veľkosti populácie druhu ukážu, že nárast jeho populácie by mal významné nepriaznivé účinky na životné prostredie alebo by ohrozil ľudské zdravie alebo majetok (bod 3). Akčný plán musí obsahovať údaje týkajúce sa biológie, veľkosti populácie a výskytu druhu, podmienky na zabezpečenie priaznivého stavu

ohrozeného druhu, hrozby, cieľ ochrany alebo manažmentu, hierarchické poradie a časový plán opatrení, ktoré sú potrebné na dosiahnutie priaznivého stavu druhu alebo na manažment jeho populácie, ako aj rozpočet na organizáciu ochrany alebo manažmentu (odsek 2).

- 22 Akčný plán schválený v roku 2012 má okrem iného za cieľ zachovať priaznivý stav ochrany vlka tak na úrovni estónskej populácie, ako aj na úrovni baltskej populácie. V tomto akčnom pláne je vysvetlené, že baltská populácia vlka je súčasťou eurázijskej metapopulácie vlka, ktorého územie výskytu zahŕňa Estónsko, Lotyšsko, Litvu, severovýchod Poľska, Bielorusko, sever Ukrajiny a časť ruských oblastí. V akčnom pláne je uvedená približná veľkosť populácie vlka v Lotyšsku (stav v roku 2008), v Litve (stav v roku 2008) a na územiach Ruska susediacich s Estónskom (stav v roku 2010). Odkazuje sa na existenciu plánov na ochranu, resp. na ochranu a na manažment populácie vlka v susedných krajinách (napríklad Lotyšsko, Bielorusko a Fínsko majú také plány, Litva a Poľsko ich pripravujú, Rusko nemá taký plán) a sú uvedené informácie o tom, či je v týchto krajinách povolený lov vlka. V oblasti medzinárodnej spolupráce sa v akčnom pláne zdôrazňuje najmä účasť estónskeho zástupcu v pracovnej skupine IUCN, ako aj kontakty s kolegami vo Fínsku a Švédsku, v Nórsku, Lotyšsku, Litve, Poľsku a Rusku. Podľa akčného plánu dochádza k pravidelnej výmene informácií s lotyšskými kolegami o vývoji veľkosti populácií veľkých šeliem a o lovnej kvóte. V akčnom pláne je vyjadrený názor, že stav ochrany estónskych populácií veľkých šeliem možno považovať za priaznivý.
- 23 Akčný plán 2022 poskytuje prehľad o genetickom výskume populácie vlka, ktorý bol uskutočnený v rokoch 2018/2019 a ktorý viedol ku konzervatívnejšiemu odhadu populácie vlka v počte minimálne 65 jedincov a optimistickejšiemu odhadu v počte minimálne 122 jedincov. Oba číselné údaje však boli klasifikované ako príliš nízke. Podľa akčného plánu počet vrhov v roku 2020 dosiahol 31. V akčnom pláne sa spresňuje, že populácie veľkých šeliem v Estónsku treba považovať za súčasť baltských populácií, ale že nezávisle od stavu ochrany baltských populácií sú stav ochrany a trvalá udržateľnosť lokálnych populácií v Estónsku určite rovnako dôležité. Zatiaľ čo stav baltskej populácie sa podľa kritérií červeného zoznamu IUCN klasifikuje ako „najmenej ohrozený“, estónska populácia sa klasifikuje ako „zraniteľná“ (*vulnerable*), pričom stupeň ohrozenia sa v dôsledku predpokladaného dobrého prepojenia so susediacimi populáciami znížil o jeden stupeň – ak by sa zohľadnil len stav populácie v rámci Estónska, klasifikácia by bola „ohrozený“ (*endangered*). Je pravdepodobné, že stav populácií sa môže rýchlo zhoršiť, ak sú rušivé vplyvy lovu príliš veľké alebo sa vyskytnú iné faktory (napríklad choroby). Hraničná hodnota pre populáciu vlka bola stanovená na 20 až 30 vlčích svoriek s mláďatami mladšími ako jeden rok pred lovnou sezónou a jarný počet jedincov vo veku schopnom reprodukcie, resp. základná populácia v počte > 140 jedincov. Toto ohraničenie je založené na matematickej veľkosti baltskej populácie každého druhu, zodpovedajúcich odporúčaniach IUCN a LCIE, podľa ktorých by baltská celková populácia mala zahŕňať minimálne 1 000 jedincov vo veku schopnom reprodukcie, podiele estónskych lesných biotopov na území výskytu baltskej populácie (približne 20 až

- 25 %) a podpriemernej populačnej hustote baltského územia výskytu párnokopytníkov ako druhu živočíchov, ktoré slúžia ako korisť, v Estónsku, ako aj odhadoch vekovej a sociálnej štruktúry populácie zo strany expertov KAUR pre monitorovanie voľne žijúcich živočíchov a sociálnej tolerancii Estónska. Ako rizikové faktory pre populáciu vlka sú v akčnom pláne zdôraznené okrem iného nadmerný lov a napríklad nedostatočná medzinárodná spolupráca.
- 24 Podľa názoru vnútroštátneho súdu nie je jasné, či sa pri prijímaní opatrení stanovených v článku 14 smernice o biotopoch musí zachovať priaznivý stav ochrany v zmysle článku 1 písm. i) pre regionálnu populáciu určitého druhu v určitom členskom štáte, alebo možno zohľadniť stav ochrany celej populácie (v prípade Estónska baltskej populácie) na území členských štátov. Táto otázka je relevantná pre rozhodnutie prejednávanej veci, keďže priaznivý stav ochrany baltskej populácie vlka je nesporný, ale podľa názoru žalobcu v dôsledku hodnotenia IUCN nie je možné považovať stav ochrany regionálnej estónskej populácie vlka za priaznivý. V akčnom pláne z roku 2022 sú rozobraté obe úrovne, ale podľa vysvetlení žalovaného akčný plán z roku 2012 pri hodnotení, či populácia vlka spĺňa kritériá IUCN, vychádza z úrovne baltskej populácie.
- 25 Gramatický výklad smernice o biotopoch by na prvý pohľad svedčil v prospech širšieho prístupu týkajúceho sa populácie [podľa článku 1 písm. i) sa stav ochrany druhu týka populácie „v rámci územia uvedeného v článku 2“, t. j. „na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy“). Na druhej strane sa jednotlivé povinnosti zabezpečiť ochranu druhov, vykonávať dohľad nad ňou a predkladať správy o nej ukladajú každému členskému štátu jednotlivo a nie vo vzťahu ku všetkým populáciám. Príloha IV smernice, ktorá stanovuje okrem iného výnimky z predpisov na ochranu vlka, pričom vlk je presunutý z prílohy IV do prílohy V, tiež neobsahuje žiadne konštatovanie týkajúce sa populácie ako celku, ale populácie každej krajiny sa podľa nej posudzujú samostatne.
- 26 Pokiaľ je vnútroštátnemu súdu známe, Súdny dvor vo svojej doterajšej judikatúre jednoznačne neodpovedal na túto otázku. Súdny dvor síce vo veci *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* skúmal potrebu zabezpečiť priaznivý stav ochrany v rámci výnimky na základe článku 16 smernice o biotopoch a okrem iného spresnil, že treba preskúmať vplyvy výnimky na jednotlivé územia populácie (body 58 a 59 rozsudku), ale v tejto veci sa nevyjadril k otázke, z akého územia treba vychádzať, keď sa uplatní článok 14 alebo keď je stav ochrany populácie na rôznych územiach odlišný. Súdny dvor výslovne zastával len názor, že nemožno pripustiť, aby sa na účely tohto posúdenia zohľadnila časť územia prirodzeného výskytu dotknutej populácie vzťahujúcej sa na určité časti územia tretieho štátu, ktorý nie je viazaný povinnosťami prísnej ochrany druhov v záujme Únie (tamže, bod 60). Časti baltskej populácie mimo Európskej únie (vrátane častí, ktoré sa nachádzajú v Rusku) preto v prejednávanej veci určite nemožno zohľadniť.
- 27 V usmerneniach Európskej komisie z roku 2008 je vysvetlené, že existuje mnoho rôznych prístupov k definícii populácie a že populácia je viacúrovňovou

hierarchickou štruktúrou. Podľa usmernení zodpovedá pojem populácia, ktorý je použitý v smernici o biotopoch, z vedeckého hľadiska najskôr pojmu čiastková populácia, ale v usmerneniach sa pre zjednodušenie používa slovo „populácia“ (s. 7 a 8). V usmerneniach sa uznáva, že stav ochrany populácie možno najsprávnejšie posúdiť hodnotením celkovej populácie, a nie hodnotením častí populácie v rámci jednotlivých štátnych hraníc (s. 23). Na druhej strane tvorcovia usmernení poukazujú na to, že prístup použitý v smernici sa formálne ešte stále vzťahuje na jednotlivé členské štáty a širší prístup by si vyžadoval objasnenie Komisie s cieľom oslobodiť členské štáty od povinnosti vzťahujúcej sa na jednotlivé krajiny (s. 26). Prístup na úrovni populácie by však tiež znamenal, že by sa vyžadovali cezhraničné plány riadenia alebo aspoň stanovenie určitých podmienok vo vnútroštátnom pláne, ktoré by museli spĺňať populácie susedných štátov, aby sa zohľadnili a aby sa prípadne vzali do úvahy zmeny situácie (to by si vyžadovalo sústavné monitorovanie cezhraničnej situácie prostredníctvom vedeckej spolupráce) (s. 27). Pokiaľ je vnútroštátnemu súdu známe, aspoň v súvislosti s ochranou vlka neexistuje žiadna formálna spolupráca, ale len neformálna komunikácia medzi vedcami.

- 28 Ako vyplýva z usmernení Komisie z roku 2008, na zohľadnenie populácie na širšej úrovni by preto bola potrebná určitá forma cezhraničnej spolupráce. Ak by Súdny dvor pri zodpovedaní prvej otázky dospel k záveru, že pre uplatnenie článku 14 smernice o biotopoch je rozhodujúci stav ochrany celej populácie na území členských štátov, vzniká otázka, či sa má smernica o biotopoch vykladať v tom zmysle, že vyžaduje formálnu spoluprácu medzi členskými štátmi, ktorých súčasťou je územie výskytu populácie, na ochranu tejto populácie, vrátane koordinácie opatrení týkajúcich sa ochrany a manažmentu alebo dokonca spoločného plánu riadenia, alebo či – ak to nie je tak – stačí, aby členský štát, ktorý prijme opatrenia uvedené v článku 14 smernice o biotopoch, zistil stav populácie tohto druhu v iných dotknutých členských štátoch, alebo či sa navyše vo vnútroštátnom pláne riadenia musia stanoviť konkrétne podmienky, ktoré musia spĺňať populácie susediacich štátov, aby sa opatrenia mohli zrealizovať stanoveným spôsobom.
- 29 V prípade, že Súdny dvor dospeje k záveru, že na to, aby sa mohli prijať opatrenia podľa článku 14, musí byť priaznivý aj stav ochrany regionálnej populácie členského štátu, treba odpovedať na otázku týkajúcu sa vzťahu medzi posúdením stavu ochrany populácie podľa smernice o biotopoch a posúdením podľa kritérií červeného zoznamu IUCN. Vnútroštátny súd preto žiada Súdny dvor, aby objasnil otázku, či sa má článok 1 písm. i) smernice o biotopoch vykladať v tom zmysle, že regionálna populácia druhu, ktorý je podľa kritérií červeného zoznamu IUCN zaradený do stupňa ohrozenia zraniteľný (*vulnerable*), sa nemôže nachádzať v priaznivom stave ochrany v zmysle smernice o biotopoch. Tomu podľa všetkého nasvedčuje argumentácia Súdneho dvora uvedená v rozsudkoch Komisia/Fínsko, C-342/05 (body 26 a 27), a Komisia/Fínsko (Jarný lov samca kajky morskej), C-217/19 (body 77 až 80), ktoré však možno vykladať odlišne. Zodpovedajúca súvislosť je stanovená aj v usmerneniach Komisie z roku 2008 (s. 18 až 20).

- 30 V prejednávanom spore žalovaný a KAUR stále zdôrazňovali, že zvýšenie počtu vlkov by viedlo k veľkým sociálnym a hospodárskym konfliktom v spoločnosti. Jedným z hlavných argumentov v prospech povolenia lovu vlka je potreba zmenšiť škody spôsobené divou zverou. Článok 2 ods. 3 smernice o biotopoch, podľa ktorého opatrenia prijaté podľa tejto smernice musia brať do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky, zrejme určitým spôsobom podporuje tento argument. Podľa názoru vnútroštátneho súdu je logickejšie vykladať smernicu v tom zmysle, že hospodárske a sociálne úvahy možno pri výbere opatrení zohľadniť len pod podmienkou, že je zabezpečený priaznivý stav ochrany populácie, a že určenie priaznivého stavu ochrany populácie je čisto prírodovedné posúdenie, ktoré nezávisí od takých úvah nesúvisiacich so životným prostredím. Za predpokladu, že je zabezpečený priaznivý stav ochrany, môžu tieto úvahy okrem iného svedčiť v prospech obmedzenia rastu populácie (pozri tiež usmernenia Komisie z roku 2008, s. 24).
- 31 Vnútroštátny súd preto žiada Súdny dvor, aby odpovedal na otázku, či sa článok 1 písm. i) smernice o biotopoch v spojení s článkom 2 ods. 3 môže vykladať v tom zmysle, že pri určovaní priaznivého stavu ochrany určitého druhu možno vziať do úvahy aj hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky.